

УДК 342.4(477)''1918''

І. А. ЛОГВИНЕНКО,

*кандидат історичних наук, доцент,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права
факультету № 1 (слідства)*

*Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1505-4418>*

**2017 – Рік Української революції
1917–1921 років**

КОНСТИТУЦІЯ УНР 1918 РОКУ: ІСТОРІЯ РОЗРОБКИ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ОЦІНКИ В ІСТОРІОГРАФІЇ

Досліджено основні етапи конституційного процесу в Україні у період існування Української Центральної Ради. Висвітлено історію розробки та прийняття Конституції Української Народної Республіки. Проаналізовано її зміст. Показано розходження науковців в оцінках Основного Закону УНР, що пояснюється різними підходами та критеріями до визначення її сутності та значення. Зроблено висновок, що, хоча Конституція УНР була прийнята в останній день існування Центральної Ради і не діяла жодного дня, це не може применшити її значення в

історії вітчизняного революційного конституціоналізму. Текст Основного Закону не тільки враховував найкращі досягнення світової та національно-правової думки, а й за рівнем демократичності багато в чому і перевищував усі сучасні йому конституції. Не поступався він чинним тоді основним законам і за рівнем правової культури та юридичної техніки.

Ключові слова: Конституція, Українська Центральна Рада, Українська Народна Республіка, історіографія, універсал, Конституційна комісія, Основний Закон, автономія, федерація, незалежність, суверенність.

Lohvynenko, I.A. (2017), "The Constitution of Ukrainian People's Republic of 1918: history of development, adoption and assessment in the historiography" ["Konstytutsiia UNR 1918 roku: istoriia rozrobky, pryiniattia ta otsinky v istoriografii"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 35–39.

Постановка проблеми. Конституція України, яку 28 червня 1996 року було прийнято на думку багатьох правознавців, завершила період становлення держави Україна. Як свідчить історія, до цієї знаменної події український народ йшов важким шляхом визвольної боротьби та спроб національного державотворення. Саме тому наше минуле, яке дозволяє краще збагнути сучасне і спрогнозувати майбутнє, викликає інтерес не тільки в науковців, але й в усіх небайдужих до долі України. Серед найцікавіших сторінок історії української державності є період існування Української Народної Республіки. Проголошення УНР та створення її правової основи і сьогодні викликає інтерес серед істориків, правознавців, політиків, адже ті труднощі і проблеми, які постали перед молодістю республікою, схожі з сучасними. Особливо це стосується історії розробки та прийняття Конституції Української Народної Республіки. Актуальності темі додає й те, що в історіографії можна зустріти різні, часто не безспірні, оцінки дослідників Основного Закону УНР.

Стан дослідження. У роботах О. Васильченка, А. Слюсаренка, М. Томенка, О. Мироненка, В. Солдатенка, О. Копиленка, В. Рум'янцева, В. Яблонського, О. Реєнта, О. Рубльова, С. Кульчицького, Д. Яневського, П. Солухи, Б. Тищика, А. Яковліва та ін. розглядалися різні аспекти законодавчої діяльності Української Центральної Ради, зокрема історія розробки, прийняття та аналіз Конституції Української Народної Республіки. Проте дослідники дають неоднозначні, часто суперечні оцінки цьому документу. Отже, зазначена тема потребує всебічного комплексного дослідження. У зв'язку з тим маємо за мету на основі історіографічного аналізу показати основні погляди науковців на Основний Закон УНР та з'ясувати причини їх розбіжностей.

Виклад основного матеріалу. Так, 10 червня 1917 року Центральна Рада прийняла I Універсал, який проголошував автономію України [1, с. 10–13]. Вже через п'ять днів був сформований Генеральний Секретаріат УЦР –

виконавчий орган, на який покладалось практичне втілення автономії. Таким чином, як зазначив П. Христюк, «усі складові елементи державності – народ, територія і влада – вже існували, причому влада, як і у всіх державах, була поділена на верховну, законодавчу – Центральна Рада і виконавчу – Генеральний Секретаріат» [2, с. 78]. Незважаючи на відозву до українського народу, в якій Тимчасовий уряд заявив про неправомірність проголошення автономії України і закликав не виконувати ніяких рішень Центральної Ради, 20 червня 1917 року була сформована спеціальна Комісія УЦР, яка мала підготувати Статут про автономний устрій України. Про її роботу відомо небагато. Головою Комісії став К. Левитський, секретарем – М. Шраг. У липні до її складу входило 100 осіб [3, с. 363; 4, с. 69].

25 жовтня 1917 року в Петрограді відбувся державний переворот внаслідок якого Тимчасового уряду не стало і до влади прийшли більшовики. Центральна Рада не визнала Раднарком за центральну загальноросійську владу, засудила жовтневий переворот. 30 жовтня на VII сесії УЦР М. Грушевський уперше заявив про необхідність розробки проекту Конституції Української Республіки, який би визнавав «найвищою суверенною властю» Українські Всенародні Збори. Частину влади вони мали передати федеральному парламенту Росії [5, с. 128; 6].

За нових умов УЦР опинилась перед проблемою вибору засобів і форм організації влади, конституювання державних структур. 1 листопада у фракціях Ради почалися дебати про необхідність проголошення Української Народної Республіки. 3 листопада Генеральний Секретаріат звернувся до українського народу з відозвою, в якій заявив, що Україна повинна бути у складі Федеративної Російської Республіки як «рівноправний, державний елемент». Ця відозва стала основою III Універсалу, прийнятого на засіданні Малої Ради 7 листопада 1917 року [7, с. 40].

Отже, III Універсал проголошував УНР. Хоча федеративний зв'язок із Росією не відкидався,

на порядок денний в УЦР було поставлено питання про необхідність прийняття власної Конституції. Було сформовано Конституційну комісію, яка мала підготувати проект Основного Закону, який передбачалося внести в Українські Установчі Збори.

Сьогодні за браком джерел важко достеменно відтворити роботу Конституційної комісії. Матеріалів її засідань дослідниками не виявлено. Лише фрагментарні спогади про роботу Конституційної комісії містяться у мемуарній літературі. Тогочасні політики свідчать, що у листопаді–грудні 1917 року комісія працювала доволі активно. Заслужують на увагу спогади П. Христюка про дискусії в Конституційній комісії між українськими есерами, які дотримувались двох протилежних точок зору в питанні державного устрою України. На думку одних, це мала бути парламентська республіка; інші вважали, що «Україні не судилося бути нічим іншим, як республікою Рад селянських, робітничих та солдатських депутатів, тобто державою класовою» [2, с. 64]. В середині грудня 1917 року Рада опублікувала Проект Конституції Української Народної Республіки. Відповідно до документа Україна мала стати автономною частиною Федеративної Республіки Російської і реалізовувати суверенітет українського народу через Українські Всенародні Збори. Зокрема, О. Мироненко дав високу оцінку цьому проекту, зазначив, що у грудні 1917 року «у великій Росії не існувало навіть натяків на уконституціювання будь-яких федеративних засад». У проекті «унормовувалась участь українського народу» в управлінні Російською республікою через своїх депутатів у федеральному парламенті, представника УНР у федеральному Кабінеті Міністрів, адміністративному трибуналі, судах тощо [5, с. 129].

Війна УНР з радянською Росією перервала роботу над проектом Конституції. Центральна Рада мала вирішувати надзвичайно складні завдання пов'язані з військовим захистом молоді республіки, збереженням національної державності. 9 січня 1918 року Рада прийняла IV Універсал, яким проголошувалась незалежність і суверенність Української Народної Республіки. Тобто УНР стала суб'єктом міжнародного права і отримала можливість звернутися до країн Четверного союзу за військовою допомогою. В Універсалі йшлося про необхідність найближчим часом скликати Українські Установчі Збори, які б схвалили Конституцію та остаточно вирішили питання про федеративний зв'язок з «народними республіками колишньої російської імперії» [1, с. 40].

За допомогою німецьких та австрійських військ Центральна Рада звільнила українські землі від Червоної армії та у березні повернулася до Києва. Тоді ж було поновлено діяльність Конституційної комісії. Однак ситуацію ускладнювало те, що реальної влади УЦР вже не мала, а німецьке та австрійське командування негативно впливало на законотворчу роботу Центральної Ради.

Врешті, 27 квітня, заступник голови УЦР А. Степаненко на засіданні Малої Ради поінформував присутніх про те, що в Конституційній комісії завершується розгляд проекту Конституції Української Народної Республіки, і запропонував якнайскоріше обговорити його в Раді. Було прийнято рішення провести у зв'язку з тим «екстрене засідання» [8, с. 314].

29 квітня 1918 року о 17 год., в останній день свого існування, Мала Рада за незначної кількості своїх членів майже одногосно ухвалила постатейно в трьох читаннях текст Конституції («Статут про державний устрій, права і вольности УНР») практично без змін, у тій редакції, яка була запропонована комісією. Вона включала 8 розділів і 83 статті. Основний Закон наголошував на суверенності, самостійності та незалежності Української Народної Республіки, територія якої проголошувалась єдиною та неподільною, гарантував демократичні права, зокрема активне і пасивне виборче право для усіх громадян, які досягли 20 років. Подвійного громадянства не допускалось. В основу формування вищих органів влади було покладено принцип розподілу органів влади. Вищу законодавчу владу в державі мали здійснювати Всенародні Збори, які обирались загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням; виконавчу – Рада Народних Міністрів; судову – Генеральний Суд. Самоврядування на місцях належало виборним радам та управам громад волостей і земель. Конституція визначала порядок роботи органів державної влади й управління, а також умови, за яких запроваджувалося тимчасове обмеження громадських свобод [1, с. 52–60].

Разом з тим чітко не визначалася територія УНР, не йшлося про символіку держави – герб, гімн і прапор, про основні принципи зовнішньої та внутрішньої політики, формування органів прокуратури та ін.

У науковій літературі Основний Закон УНР оцінюється по-різному. Так, М. Стахів зазначав, що в основу конституційного проекту було покладено принципи державного устрою Австрії та США. Конституція «приймала автономний, а не федеративний принцип, бо

установляла єдину державну владу, але давала автономним органам громад, волостей і земель не тільки автономію у своїх власних справах, а й передавала їм на місці державну владу». Розробники Конституції та Українська Центральна Рада, на думку дослідника, керувалися не лише теоретичними, але й політичними мотивами. Вони вважали за необхідне мати конституційні підстави для приєднання в майбутньому до УНР Кубані та Криму, які «мали свої особливості і мусили мати свою автономію, зближену до федеративного принципу» [9, с. 111].

Позитивно оцінюючи Конституцію, К. Костів висловив переконання, що за територіальною організацією державної влади Україна «виразно наслідує Австрію», а «в постанові про конфлікти між центральною владою і місцевими владами» вбачається вплив американської конституції. Дослідник наголошував також на таких важливих особливостях Конституції, як республіканська форма державного устрою, парламентсько-демократичний режим тощо [10, с. 96].

Цікавий погляд на конституційний процес в Україні в історика В. Яблонського, який вважав, що своїми універсалами Центральна Рада «фактично створила «малу» Конституцію УНР», яка потім доповнювалась різними законами. А «Статут про державний устрій, права і вольності УНР» складався із «адаптованих до української дійсності прогресивних положень кращих конституцій Європи» [11, с. 55–56].

Заслуговує на увагу думка істориків права О. Л. та М. Л. Копиленків, які дійшли висновку, що, з юридичного погляду, це була конституція «класичної парламентської республіки», позбавлена будь-якого ідеологічного та пропагандистського забарвлення [12, с. 78].

Критичну оцінку Конституції УНР дав В. Солдатенко, який стверджував, що «Основний Закон УНР і в прямому, і в переносному розумінні прагнув закріпити «вчорашній день», призупинити історичну ходу» [13, с. 365]. У свою чергу, В. Верстюк охарактеризував Кон-

ституцію УНР як «торжество абстрактних демократичних принципів» [14, с. 77].

Не можна залишити поза увагою висновок П. Солухи. У недосконалої Конституції УНР та політичній поразці УЦР він звинуватив її голову. «Комуністична політика Михайла Грушевського, – писав дослідник, – небажання ним зробити поступки, хоч би тимчасово, у земельному питанні, неспроможність його будувати державу, небажання рахуватися з тодішнім становищем України у зв'язку з перебуванням чужих армій на нашій землі, наша ізольованість від решти світу і цілковита наша залежність від наших союзників привели нашу республіку до повного її банкрутства» [15, с. 207]. Цю позицію повністю підтримав відомий телеведучий та історик Д. Яневський [16, с. 182].

Як бачимо, в оцінках Конституції УНР є суттєві розходження науковців. На нашу думку, це пояснюється різними підходами і критеріями до визначення її сутності та значення. Так, якщо дати суто правову оцінку документу, то можемо відзначити достатньо високий рівень її демократичності, правової культури тощо. Якщо ж зважати на конкретно-історичні умови (а це об'єктивно необхідно), то побачимо, що прийняття Основного Закону – це спроба лідерів Ради врятувати свою владу в Україні. Так само треба оцінювати і обрання 29 квітня 1918 року М. Грушевського президентом УНР, тим більше, що Конституція такої посади взагалі не передбачала.

Отже, як **висновок** зазначимо, що, хоча Конституція УНР була прийнята в останній день існування Центральної Ради і не діяла жодного дня, це не може применшити її значення в історії вітчизняного революційного конституціоналізму. Текст Основного Закону не тільки враховував найкращі досягнення світової та національно-правової думки, а й за рівнем демократичності багато в чому і перевищував усі сучасні йому конституції. Не поступався він чинним тоді основним законам і за рівнем правової культури та юридичної техніки.

Список бібліографічних посилань

1. Гончаренко В. Д., Рогожин А. Й., Святоцький О. Д. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. для юрид. ВНЗ і ф-тів: у 2 т. Т. 2: Лютий 1917 р. – 1996 р. Київ: Ін Юре, 1997. 800 с.
2. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917–1920 рр. Т. 1. Відень, 1921. 152 с.
3. Історія державності України: експеримент. підруч./за заг. ред. О. М. Бандурки, О. Н. Ярмиша. Харків: Одиссей, 2004. 608 с.
4. Гай-Нижник П. П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917–1920 рр.). Київ: Щек, 2010. 304 с.
5. Мироненко О. М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 260 с.
6. VII сесія Української Центральної Ради. *Народна воля*. 1917. 1 листоп.
7. Логвиненко И. А. Политическая деятельность Украинской Центральной Рады. Глобино: Полиграф-сервис, 2000. 96 с.

8. Українська Центральна Рада: документи і матеріали: у 2 т. Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р./упоряд. В. Ф. Верстюк; відп. ред. В. А. Смолій. Київ: Наук. думка, 1996. 422с.
9. Стахів М. Західня Україна. Нарис історії державного будівництва та збройної і дипломатичної оборони в 1918–1923. Т. 3. Скрентон, 1959. 199 с.
10. Костів К. Конституційні акти відновленої Української Держави 1917–1919 років і їхня політично-державна якість. Торонто: Укр. друк., 1964. 186 с.
11. Яблонський В. М. Від влади п'ятьох до диктатури одного. Історико-політичний аналіз Директорії УНР. Київ: Альтерпрес, 2001. 160 с.
12. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917-1920: навч. посіб. Київ: Либідь, 1997. 208 с.
13. Солдатенко В. Ф. Українська революція: концепція та історіографія. Київ: Пошук.-видавниче агентство «Книга пам'яті України», 1997. 416 с.
14. Верстюк В. Українська революція: доба Центральної Ради. *Український історичний журнал*. 1995. № 6. С. 66–79.
15. Солуха П. Договір з Москвою проти гетьмана Павла Скоропадського. США: Хутір діда Петра, 1973. 381 с.
16. Яневський Д. Політичні системи України 1917–1920 років: спроби творення і причини поразки. Київ: Дух і Літера, 2003. 767 с.

Надійшла до редколегії 03.02.2017

ЛОГВИНЕНКО И. А. КОНСТИТУЦИЯ УНР 1918 ГОДА: ИСТОРИЯ РАЗРАБОТКИ, ПРИНЯТИЯ И ОЦЕНКИ В ИСТОРИОГРАФИИ

Исследованы основные этапы конституционного процесса в Украине периода Центральной Рады. Раскрыта история подготовки и принятия Конституции Украинской Народной Республики. Проанализировано её содержание. Показаны расхождения исследователей в оценках Основного Закона УНР, что объясняется разными подходами и критериями к определению её сущности и значения. Сделан вывод, что, хотя Конституция УНР была принята в последний день существования Центральной Рады и не стала действующей, это не может уменьшить её значение в истории отечественного революционного конституционализма. Текст Основного Закона не только учитывал лучшие достижения мировой и национально-правовой мысли, но и по уровню демократичности во многом превосходил все конституции того времени. Не уступал он и по уровню правовой культуры и юридической техники.

Ключевые слова: Конституция, Украинская Центральная Рада, Украинская Народная Республика, историография, универсал, Конституционная комиссия, Основной Закон, автономия, федерация, независимость, суверенитет.

LOHVNENKO I. A. THE CONSTITUTION OF UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF 1918: HISTORY OF DEVELOPMENT, ADOPTION AND ASSESSMENT IN THE HISTORIOGRAPHY

The main stages of the constitutional process in Ukraine in the period of the Ukrainian Central Rada have been studied. The history of the development and adoption of the Constitution of Ukrainian People's Republic has been highlighted. Its content has been analyzed. The author has demonstrated the differences in scholars' estimations of the Basic Law of UPR that is explained by different approaches and criteria to determine its nature and significance. It has been concluded that although the Constitution of UPR was adopted on the last day of existence of the Central Rada and did not act any single day, it can not diminish its significance in the history of the national revolutionary constitutionalism. The text of the Basic Law not only took into account the best achievements of the world and national and legal thought, but according to the level of democracy exceeded all contemporary constitutions in many aspects. It was not worse than the current the Basic Laws by the level of legal culture and legal technology. Having established the democracy through the legislative agency and declared a parliamentary republic with democratic governments (three branches) and management, the Constitution provided the features of a legal state to UPR. As the current Constitution of Ukraine, the Basic Law of 1918 also declared the territory of Ukrainian People's Republic as united and integral. Development and adoption of the Constitution of UPR were important stages in Ukrainian constitutionalism, which created the basis for future legislative activity.

Keywords: Constitution, Ukrainian Central Rada, Ukrainian People's Republic, historiography, Universal, Constitutional Commission, Basic Law, autonomy, federation, independence, sovereignty.